

Magdalena Danek

Uniwersytet Jagielloński

Więcej samorządu czy państwa? Analiza programów wyborczych polskich partii politycznych

Wstęp

Namysł nad istotą samorządu w rozumieniu instytucji reprezentującej wspólnoty lokalne miał swoje początki już pod koniec epoki oświecenia. Jego źródło stanowiły idee wywodzące się z liberalizmu politycznego i filozofii praw natury, które utwierdziły koncepcję wolnej gminy jako czwartej władzy państwowej. Stanowiła ona antytezę państwa absolutystycznego i jednocześnie podstawę systemu opartego na demokracji. Szczególną rolę gminy według tych koncepcji miała podkreślać jej pierwotność w stosunku do struktur państwowych, które powstawały w wyniku łączenia się lokalnych wspólnot (Piasecki 2009: 20–21). Sam termin *samorząd* pojawił się natomiast po raz pierwszy w literaturze niemieckiej jako *Selbstverwaltung*, co rozumiano jako prawo gminy do swobodnego i, co za tym idzie, niezależnego dysponowania swoim majątkiem. Polski termin *samorząd* stanowi w prostej linii nawiązanie do tej koncepcji z uwypukleniem dwóch pojęć: samodzielność i zarząd (Bukowski, Jędrzejewski, Rączka 2005: 28).

Pojęciem, które nieodłącznie towarzyszy rozważaniom związanym z samorządem terytorialnym, jest decentralizacja. Mianem decentralizacji określa się przekazywanie zadań i uprawnień decyzyjnych z poziomu centrum w dół hierarchii organizacyjnej. Jest to jednocześnie proces bardziej pogłębiony niż dekoncentracja, która ogranicza się jedynie do delegowania kompetencji przy zachowaniu zhierarchizowanej struktury. Istotą decentralizacji stanowi natomiast niezależność oraz samodzielność w wykonywaniu zadań, w szczególności w aspekcie finansowym. Dopełnieniem tej formy stosunków między organami administracji rządowej i samorządowej jest nadzór legalny, czyli taki, który odbywa się w ściśle określonym przez prawo zakresie i formie. Pytanie na ile system polityczny powinien opierać się na zdecentralizowanych kompetencjach stanowi jeden z głównych punktów badań i analiz naukowych oraz kwestii podnoszonych w debacie publicznej.

Warto w tym miejscu podkreślić, że zarówno decentralizacja, jak i jej przeciwieństwo w postaci centralizacji prawie nigdy nie występują w czystej formie. Możemy raczej mówić o mniejszych lub większych stopniach ich natężenia. W literaturze przedmiotu wśród zalet centralizacji wymienia się jednolitość wizji i strategii w skali całej struktury państwa, skuteczniejszą kontrolę i lepszą koordynację

poszczególnych aktywności czy integrację i standaryzację rozwiązań. Z drugiej natomiast strony decentralizacja umożliwia szybsze dostosowanie strategii w reakcji na zmieniające się czynniki, wyższy poziom motywacji dzięki większej odpowiedzialności za wyniki, wzrost innowacyjności czy w końcu możliwość lepszego zaspokojenia potrzeb lokalnych. Wybór między centralizacją a decentralizacją zadań nie opiera się więc na jednostronnym wskazaniu przyjmowanej strategii, a raczej na określeniu w jakiej proporcji możliwe będzie połączenie jednej z drugą. Koniecznym warunkiem powodzenia tego procesu jest nie tylko precyzyjne określenie kompetencji poszczególnych organów administracji publicznej, ale przede wszystkim zapewnienie adekwatnych środków finansowych na ich realizację (Flejterski, Ziolo 2008: 76–94).

Samorząd – ale jaki? Polska droga do decentralizacji

Historia samorządu w Polsce sięga okresu międzywojennego. W artykule 3 konstytucji marcowej podkreślono, że: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielstwu tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi” (cyt. za: Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267, art.3). Założenia te nie doczekały się jednak pełnej realizacji, w szczególności na poziomie samorządu województw. Warto natomiast odnotować, że duże znaczenie w tym zakresie miała ustawa scalenkowa z 23 marca 1933 r., która z jednej strony dokonała znaczącego ujednoczenia struktury i zakresu działania samorządu terytorialnego na ziemiach polskich, z drugiej natomiast otworzyła możliwość dominacji administracji państwowej nad samorządem. Dalszym wyrazem tej polityki są zapisy uchwalonej w 1935 r. konstytucji kwietniowej, która określała samorząd jako jeden z elementów administracji państwowej (Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227, art. 72 ust. 2). II wojna światowa, a później okres władzy komunistów czasowo zahamowały w Polsce proces rozwoju samorządności, chociaż postulaty wspierające tę ideę znalazły się w programach Polskiego Państwa Podziemnego i opozycji antykomunistycznej. Okres PRL charakteryzował się radykalnym zwrotem w kierunku totalnego centralizmu administracji. Powołane wówczas zgodnie ze sowieckim wzorem rady narodowe nie posiadały żadnej samodzielności, pełniąc jedynie funkcję wykonawczą wobec polityki państwowej.

Przełom roku 1989 i rozpoczęcie obrad Okrągłego Stołu, których celem było zapoczątkowanie pokojowej transformacji polskiego systemu politycznego oznacza powrót do idei samorządności, choć załączków tego procesu można doszukiwać się już w pracach i postulatach konwersatorium „Doświadczenie i przyszłość” działającego pod przewodnictwem Jerzego Regulskiego. Jak wspomina inny twórca polskiego samorządu Jerzy Stępień, podczas prac przy Okrągłym Stole strona solidarnościowa domagała się gwarancji przywracania samorządu w oparciu o model zachodniej władzy lokalnej, z czym wiązała się osobowość prawna gminy, odrębność jej mienia i budżetu, a także niezwykle istotna kwestia granic nadzoru nad

samorządem, który powinien zostać ograniczony jedynie do badania prawnej legalności działań. Głównym celem tych postulatów było zapewnienie samorządom realnej władzy i samodzielności (Stępień 2015: 48). Po wyborach czerwcowych prace nad kształtem samorządu terytorialnego nabrały dość szybkiego tempa. Już 29 lipca 1989 r. Senat przyjął uchwałę o rozpoczęciu prac legislacyjnych, którym przewodziła Komisja Samorządu Terytorialnego na czele z Jerzym Regulskim, a po jego powołaniu na stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego – Jerzym Stępiem.

Jak podkreśla w swoim artykule *W poszukiwaniu współczesnego kształtu samorządu terytorialnego* Jerzy Stępień, już na tym etapie można było dostrzec wiele różnic w postrzeganiu docelowego kształtu samorządu terytorialnego, które oscylowały wokół dwóch zasadniczych paradygmatów. Model zachodni (a w taki według autora wpisywała się inicjatywa Senatu) kładł przede wszystkim nacisk na wspólnotowość, partycypację obywatelską, kolegialność decyzji oraz zasadniczy rozdział poziomów politycznego i administracyjnego.

Z kolei model wschodni, do którego bardziej skłonny był Sejm, przyznawał prymat jednoosobowym organom decyzyjnym przy jednoczesnym zacieraniu podziału na sfery polityczną i administracyjną. Wśród senackich propozycji zawartych w uchwalonej 19 stycznia 1990 r. ustawie samorządowej, które ostatecznie nie znalazły uznania wśród posłów, znalazły się m.in.:

- utworzenie stanowiska dyrektora miasta (sekretarza gminy wiejskiej), stojącego na czele urzędu, co miało służyć zasadniczemu rozdzieleniu funkcji politycznych od administracyjnych (bezpośrednio zarządczych);
- utworzenie Krajowego Związku Gmin, zrzeszającego z mocy prawa wszystkie gminy. Związek ten miał razem z Prezesem Rady Ministrów powoływać członków regionalnych izb obrachunkowych;
- ustalenie wynagrodzenia radnych na podstawie rzeczywistej rekompensaty z tytułu utraconych (zarobków) dochodów oraz pokrycia kosztów związanych ze sprawowaniem mandatu, a nie na podstawie diety.

Brak akceptacji tego modelu ze strony większości sejmowej, jak również późniejsza reforma z 2002 r. wprowadzająca bezpośrednie wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta to według Jerzego Stępnia odejście od ambitnej wizji Senatu, które owocuje usytuowaniem polskiej koncepcji funkcjonowania samorządu pomiędzy wschodnim i zachodnim modelem. Za powiązaniem z tym ostatnim przemawia instytucja osobowości prawnej samorządów, własne mienie i budżet oraz zasada nadzoru legalnego (Stępień 2015: 54–63). Jak natomiast podkreśla Jerzy Regulski, reforma samorządowa z 1990 r. przełamała pięć podstawowych monopolii państwa komunistycznego:

- monopol polityczny, dzięki przeprowadzeniu pierwszych w pełni wolnych i demokratycznych wyborów;
- monopol władzy publicznej poprzez odrzucenie modelu jednolitości władzy państwowej i wyposażenie gmin w realne kompetencje realizowane we własnym imieniu;
- monopol własności publicznej poprzez przyznanie samorządom własnego mienia i osobowości prawnej;

- monopol finansów publicznych, dzięki niezależności finansowej samorządów;
- monopol administracji publicznej poprzez utworzenie odrębnej grupy zawodowej pracowników samorządowych (Regulski 2010: 1).

Druga faza realizacji reformy samorządowej w 1998 r. zaowocowała z kolei ustanowieniem samorządowych powiatów i województw. W tym procesie również doszło do ścierania się różnych wizji dotyczących między innymi ustalenia liczby województw, a także obaw o potencjalny separatyzm i oderwanie regionów od Polski. W konsekwencji według Ireny Lipowicz województwa nie zostały wyposażone w wystarczające środki finansowe, a swoistym ukłonem w stronę ugrupowań o poglądach centralistycznych związanych z lewicą i ruchem ludowym było wprowadzenie dualizmu organów na poziomie regionów w postaci wojewody i marszałka (Lipowicz 2009: 153–154). Ta konstrukcja owocuje do dziś zaprogramowanym konfliktem pomiędzy tymi dwoma urzędami, w szczególności gdy reprezentują je osoby pochodzące z różnych ugrupowań politycznych, jak to miało np. miejsce w województwie małopolskim w latach 2015–2018, kiedy przedmiotem sporów była między innymi kwestia organizacji uroczystości z okazji świąt przypadających 3 maja i 11 listopada („Marszałek z PO oskarża wojewodę z PiS o zawłaszczanie świąt” 2016).

Prawnym ugruntowaniem pozycji samorządu terytorialnego w polskim systemie ustrojowym jest przede wszystkim wpisanie do polskiej konstytucji z 1997 r. zasady decentralizacji (art. 15), a także zagwarantowanie jego podmiotowości prawnej i finansowej (choć przepisy konstytucji odnoszą się wyłącznie do poziomu gminy) (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, art.15). Stałym problemem wydaje się jednak tendencja władz centralnych do przekazywania samorządom coraz większej liczby zadań bez odpowiedniego zabezpieczenia finansowego ich realizacji, co skutkuje nie tyle decentralizacją władzy co „decentralizacją kłopotów” (Lipowicz 2009: 147).

Samorząd terytorialny w koncepcjach polskich partii politycznych.

Badanie własne

Decentralizacja państwa i funkcjonowanie niezależnego samorządu terytorialnego jest stanowiskiem w większości powszechnie akceptowanym wśród polskich ugrupowań politycznych po 1989 r. Pomimo tego można dostrzec różnice w zakresie stosunku do zakresu decentralizowanych kompetencji, jak i struktury organizacyjnej samorządu. Grzegorz Radomski dokonując analizy polskiej myśli politycznej w tym aspekcie wyróżnił wizje odpowiadające między innymi zwolennikom państwa pomocniczego, zwolennikom państwa obywatelskiego oraz ugrupowaniom optującym za zachowaniem równowagi na linii państwo – samorząd. Do pierwszej grupy zaliczył w szczególności stronnictwa konserwatywne i chadeckie, które bardzo często odwoływały się do zasady subsydiarności. Według nich samorząd zwiększa skuteczność zarządzania sprawami publicznymi szczególnie na poziomie małych społeczności oraz stwarza możliwość aktywnego udziału obywateli w życiu państwa. W nurcie tym znalazły się, według Radomskiego, poglądy reprezentowane przez Porozumienie Centrum (PC), a później Prawo

i Sprawiedliwość (PiS), choć jak podkreśla badacz ugrupowania te charakteryzuje ostrożny stosunek wobec daleko idącej decentralizacji państwa. W przypadku PiS można mówić nawet o realizacji polityki zawołowanego centralizmu (Radomski 2017: 124–145). W kręgu stronników państwa obywatelskiego znajdują się natomiast opcje liberalne, z których czerpali politycy związani chociażby z Kongresem Liberalno Demokratycznym (KLD) czy Platformą Obywatelską (PO). Centralną osią tej koncepcji jest indywidualistyczna koncepcja człowieka, a dominującą wartością w życiu – realizacja wolności. Stąd wypływała właściwa dla tego nurtu chęć ograniczania biurokracji, a w skrajnych wersjach realizacja idei państwa minimum, państwa usługodawcy. Według liberałów decyzje indywidualne, rodzinne czy lokalne powinny mieć pierwszeństwo przed państwowymi (Radomski 2017: 146–152). Emanacją tego sposobu myślenia jest artykuł Donalda Tuska opublikowany na łamach „Przeglądu Politycznego” w 1995 r., w którym napisał: „Bunt prowincji nie jest irredentą. Jakże często w Polsce aspiracje do autonomii terytorialnej przedstawia się jako chęć uniezależnienia któregoś z regionów od reszty kraju, gdy tymczasem chodzi o uniezależnienie kraju od stołecznego centrum” (Tusk 1995: 54–55).

Wśród zwolenników koncepcji równowagi znalazły się z kolei stronnictwa ludowe i socjalistyczne. Upatrywały one w samorządzie szkoły kształcenia obywatelskiego, ośrodka pobudzania społecznej aktywności czy źródła pracy na rzecz wspólnego dobra. Władza centralna miała zajmować się sprawami ogólnopolskimi, natomiast do samorządu należały kwestie lokalne (Radomski 2017: 159). W praktyce jednak ugrupowania te często w obawie przed utratą wpływów politycznych blokowały reformy decentralizacyjne. W tym kontekście badacze zwracają uwagę na niekonsekwentną postawę Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), które będąc w koalicji ze Stronnictwem Lewicy Demokratycznej (SLD) przyczyniło się do zahamowania reformy samorządowej, czego skutkiem jest między innymi brak konstytucyjnego unormowania powiatów (Lipowicz 2009: 149). Dziś w wypowiedziach polityków PSL dominuje natomiast aprobatą dla zwiększanie roli samorządu, co może tłumaczyć fakt, że to właśnie w wyborach samorządowych, dzięki swoim silnie rozbudowanym strukturom lokalnym, partia ta zyskuje najlepsze wyniki.

Kwestia roli i zasad funkcjonowania samorządu w polskim systemie politycznym jest żywo podejmowana w obecnej debacie publicznej. Przedmiotem dyskusji są w szczególności działania rządu PiS, które oceniane są jako wprowadzające re-centralizację kompetencji i krytykowane przez opozycję oraz samych samorządowców. Przykładami takich działań jest choćby odebranie samorządom województw zarządu nad regionalnymi ośrodkami doradztwa rolniczego, przeniesienie z poziomu regionalnego na centralny rozdzielania środków finansowych z Programu Rozwoju Regionalnej Infrastruktury Sportowej czy ograniczenie roli samorządów województw w wyborze władz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Aspekt roli samorządu w polskim systemie politycznym był konsekwentnie przedmiotem debaty w trakcie samorządowej kampanii wyborczej w 2018 r. Wybory samorządowe są nie tylko właściwym dla demokratycznych społeczeństw sposobem alternacji władzy, ale okazją do rywalizacji różnych programów i koncepcji stanowiących dla obywateli ofertę konkurencyjnych punktów widzenia na rozwój

ich miejscowości, gmin, powiatów i województw. Charakterystyczna dla polskiego dyskursu politycznego silna polaryzacja stanowisk i wykorzystywanie argumentów bazujących w szczególności na emotywniej funkcji języka była szczególnie widoczna w tym aspekcie. W celu odtworzenia koncepcji poszczególnych ugrupowań politycznych odnośnie funkcjonowania samorządu terytorialnego została przeprowadzona analiza porównawcza ich programów wyborczych z wykorzystaniem metody jakościowej analizy treści. Badanie pozwoliło odpowiedzieć na pytania: czy i w jaki sposób polskie ugrupowania polityczne odnoszą się w swoich programach do pozycji i roli samorządu terytorialnego w polskim systemie politycznym, jak postrzegają dotychczasową działalność samorządów i czy formułują konkretne postulaty związane z decentralizacją bądź centralizacją administracji publicznej. Przyjęte hipotezy badawcze zakładały, że analizowane ugrupowania zawierają w swoich programach odniesienia do pozycji i roli samorządu terytorialnego w polskim systemie politycznym, ale są zróżnicowane wobec stosunku do dotychczasowej działalności samorządu i projektów odnoszących się do przyszłego zakresu decentralizacji. Założono również, że zgodnie z dotychczasową praktyką polityczną PiS będzie w swoim programie w najmniejszym stopniu opowiadał się za dalszą decentralizacją, w przeciwieństwie do Koalicji Obywatelskiej (KO)¹ oraz PSL.

Przedmiotem analizy były programy przygotowane na wybory samorządowe przez trzy komitety wyborcze, a mianowicie PiS, KO oraz PSL. Komitety te uzyskały trzy najlepsze wyniki w wyborach do sejmików województw. Analizą objęto programy w wersji ogólnej bez modułów dostosowanych do poszczególnych regionów (takie wersje przygotował PiS oraz KO), a jednostkę analizy stanowiło zdanie.

Wyniki badania

Programy wyborcze badanych komitetów zostały pobrane ze stron internetowych reprezentujących je partii politycznych (program KO został pobrany ze strony PO)².

Tak jak zostało wcześniej zaznaczone, przedmiotem analizy był w szczególności stosunek poszczególnych ugrupowań w stosunku do roli samorządu w polskim systemie politycznym. W związku z tym nie skupiano się w dużym stopniu na poszczególnych projektach oferty politycznej związanej choćby z infrastrukturą transportową, ochroną zdrowia czy edukacją.

Diagnoza sytuacji – kontynuacja „dobrej zmiany” vs obrona przed centralizacją

Punktem wyjścia analizy warto uczynić same tytuły nadane poszczególnym programom wyborczym. W przypadku PiS jest to „Dobra zmiana w samorządzie”, KO

1 Koalicyjny komitet wyborczy utworzony przez Platformę Obywatelską i Nowoczesną na wybory samorządowe w 2018.

2 Program wyborczy PiS został pobrany ze strony: <http://wybierzpis.org.pl/> [15.11.2018], program wyborczy KO: <https://www.platforma.org/> [15.11.2018], a program wyborczy PSL: <https://www.psl.pl/program/> [15.11.2018].

„Deklaracja samorządowa Koalicji Obywatelskiej”, a PSL „Rzeczpospolita samorządowa. Program wyborczy ludowców na wybory samorządowe 2018”.

Tytuł programu PiS nawiązuje do hasła stosowanego podczas kampanii wyborczych w 2015 r., a później często używanego przez polityków tej partii, co wskazuje, że niniejszy program stanowi **kontynuację dotychczas prowadzonej polityki**. Potwierdzenie tej tezy znajdujemy już na samym wstępie, który stanowi wypowiedź prezesa partii Jarosława Kaczyńskiego: „Już trzeci rok rząd Prawa i Sprawiedliwości, obozu Zjednoczonej Prawicy zmienia Polskę na lepsze. (...) Teraz nadszedł czas, by dobra zmiana zeszała na poziom samorządowy: do gmin, powiatów, dużych miast i województw i uczyniła nasze małe ojczyzny – wsie, miasteczka i największe aglomeracje – miejscami o wiele bardziej nadającymi się do życia”. Najlepszą egemplifikacją zastosowanej przez PiS strategii kontynuacji jest hasło wyborcze partii: „Dotrzymujemy słowa w rządzie, dotrzymamy i w samorządzie!”

Z kolei w programie KO podkreślona została **ważność obecnych wyborów samorządowych**, których wynik nie wpłynie tylko na to, kto obejmie władzę w samorządach, ale **obroni je przed postępującą centralizacją partii rządzącej**. W programie KO czytamy: „Przed Polską najważniejsze wybory samorządowe w historii. Od ich wyniku zależy, czy będziemy żyli w państwie zarządzanym z biura w partyjnej centrali czy w kraju wolnych obywateli, współdecydujących o swoich małych ojczyznach i najbliższym otoczeniu. (...) Dziś wiemy już, co oznaczają rządy PiS. To buta, arogancja, osamotnienie w Unii Europejskiej, brak szacunku dla obywateli, centralizacja państwa i niszczenie wieloletniego dorobku samorządów terytorialnych”.

W programie PSL podkreślona została **historyczna rola samorządów terytorialnych** w szczególności dla rozwoju lokalnych wspólnot: „My, ludowcy pamiętamy, że marzenie o wolnej, samorządnej Rzeczpospolitej pozwoliło naszemu Narodowi przetrwać najtrudniejsze czasy. (...) Nie byłoby to możliwe bez silnych wspólnot regionalnych i lokalnych – bez Kół Gospodyń Wiejskich, bez Ochotniczych Straży Pożarnych”.

Podobnie jak w przypadku KO również w programie PSL można znaleźć stwierdzenia nawiązujące do **obrony kraju przed centralizacją**, choć nie jest to wyrażone w sposób tak samo dosadny i bezpośredni w stosunku do partii rządzącej: „CEL Zablockowanie postępującej centralizacji władzy w państwie oraz zwiększenie wpływu mieszkańców na decyzje podejmowane w ich najbliższym otoczeniu”.

Stosunek do dotychczasowej działalności samorządów

W programach wszystkich badanych komitetów można znaleźć pozytywne odniesienia do roli samorządu terytorialnego w systemie politycznym kraju. Treści te zostały uporządkowane z użyciem następujących kodów: **samorząd jako gwarant demokracji i społecznej partycypacji** (PiS): „Samorząd jest po prostu koniecznym warunkiem demokracji, bo pozwala nam współdecydować o sprawach dla nas najbliższych, bo daje nam poczucie uczestnictwa, bo dzięki niemu czujemy się obywatelami swojej gminy, powiatu, miasta czy województwa”; **samorząd jako sukces transformacji ustrojowej** (PSL): „Odejdźcie od państwa scentralizowanego

i restytucja samorządności terytorialnej jest najlepszą z reform podjętych po roku 1989”; (KO): „Kontynuowanie decentralizacji państwa jest najlepszą gwarancją rozwoju Polski, bo reforma samorządowa okazała się jednym z największych sukcesów przemian po 1989 roku” czy w końcu **samorząd jako przedmiot społecznego zaufania** (KO): „Wspierani przez PO i .Nowoczesną gospodarze wielu polskich miast i regionów cieszą się zaufaniem mieszkańców. Sprawdzili się w swoich społecznościach: modernizowali infrastrukturę, dobrze wykorzystali dostępne fundusze europejskie”. Charakterystyczne dla programu PiS jest natomiast podkreślanie dodatkowo zjawisk patologicznych w samorządach, które w programie tej partii zajmują dużo więcej miejsca niż pozytywne odniesienia. W swoich sądach zawartych w programie wyborczym PiS wskazuje, że **samorząd to także generator korupcji, nepotyzmu i chaotycznej polityki rozwoju**: „Położymy kres dzikiej, karmiącej się krzywdą zwykłych ludzi, reprivatyzacji. (...) Nie może być tak, że wykorzystując swoją pozycję osoby piastujące ważne stanowiska samorządowe tworzą lokalnie grupy interesu, niczym grupy statusowe, zamknięte dla każdego, kto nie jest rodziną bądź bliskim znajomym marszałka, prezydenta miasta, burmistrza lub wójta. (...) Najwyższy czas, by nasze miasta przestały chaotycznie się rozwijać i służyć przede wszystkim interesom deweloperów lub innych grup nacisku”.

Co istotne, negatywnym aspektem działalności samorządów według PiS jest też **brak woli współpracy z rządem**: „Postawa konfrontacyjna wobec rządu, którą przyjmuje wiele samorządów rządzonych przez dzisiejszą opozycję parlamentarną, nie służy niczemu dobremu i prowadzi donikąd”.

Więcej samorządu czy państwa? Wizje funkcji samorządu terytorialnego w przyszłości

Wszystkie badane ugrupowania łączy poparcie dla **projektów i działań zwiększających partycypację i zaangażowanie obywateli**: (PiS) „Teraz chcemy również wprowadzić obowiązkowy fundusz sołecki, który nie jest dziś wyodrębniany w co trzeciej gminie. Taki fundusz odda mieszkańcom gmin prawo do decydowania o wydatkowaniu środków gminnych na terenie ich miejscowości i będzie kolejną instytucją wpływu obywateli na działanie władzy publicznej. (...) Natomiast nasi wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast będą się systematycznie spotykać z mieszkańcami i rozmawiać o realizacji obietnic i zapowiedzi wyborczych obywateli”, (KO): „Zwiększymy bezpośredni udział obywateli w zarządzaniu wspólnotami samorządowymi. Będziemy wspierać tworzenie rad dzielnic, osiedli i sołectw wszędzie tam, gdzie jeszcze nie powstały”, (PSL): „Zwiększymy wpływ wspólnot regionalnych i lokalnych na rozwój naszych małych ojczyzn”. Kolejnym wspólnie podzielonym stanowiskiem jest **usprawnienie pracy i zwiększenie transparentności administracji samorządowej**: (PiS): „(...) to urząd ma być dla mieszkańca, a nie mieszkaniec dla urzędu. (...) Służyć temu będzie systematyczne sprawdzanie poziomu satysfakcji z pracy urzędników”, (KO): „Samorzady prawdziwie obywatelskie muszą być całkowicie przejrzyste. Chcemy, żeby mieszkańcy mieli pełen dostęp do informacji na temat działalności samorządowych władz i urzędów oraz spółek komunalnych”, (PSL): „Ustanowimy standaryzację usług publicznych wykonywanych przez

jednostki samorządu terytorialnego jako obiektywną podstawę obliczenia kosztów ich świadczenia”.

Zasadnicze różnice pomiędzy badanymi ugrupowaniami występują natomiast w stosunku do koncepcji przyszłej struktury i funkcji samorządów. W programie PiS wielokrotnie znajdują się odniesienia do **konieczności ścisłej współpracy samorządów z władzą centralną**: „Tam, gdzie obejmiemy w wyniku wyborów władzę, nasi samorządowcy będą kooperować z rządem oraz podejmą niezależne działania w tym kierunku. (...) Tylko we współpracy z władzami rządowymi samorzady mogą podołać zadaniom związanym z organizacją i finansowaniem wielu przedsięwzięć – choćby walki z zanieczyszczeniem powietrza popularnie zwanym smogiem, z którym same, mimo podejmowanych wysiłków, nie potrafiły się uporać. Komplementarność władzy centralnej i samorządowej – to konieczny warunek sprawnego funkcjonowania państwa i jego dynamicznego rozwoju”. Charakterystycznymi sformułowaniami powtarzanimi w wielu miejscach programu PiS są: „nasi wójtowie”, „nasi samorządowcy”, „nasi przedstawiciele”, co może rodzić obawy o kwestie upartyjnienie samorządów i uzależniania ich od polityki rządowej. Ponadto w programie PiS nie znalazły się skonkretyzowane projekty dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego jako elementu systemu politycznego.

Te elementy były z kolei żywo podejmowane w programach komitetów opozycyjnych. KO i PSL **opowiadają się za poszerzeniem decentralizacji**: (KO) „Kontynuowanie decentralizacji państwa jest najlepszą gwarancją rozwoju Polski, bo reforma samorządowa okazała się jednym z największych sukcesów przemian po 1989 roku”, (PSL) „Czas na kolejny krok! Zwiększymy wpływ wspólnot regionalnych i lokalnych na rozwój naszych małych ojczyzn”. Co więcej, zarówno KO jak i PSL sformułowały konkretne projekty na rzecz urzeczywistnienia i tego postulatu. PO w koalicji z Nowoczesną proponują między innymi: ograniczenie dualizmu władzy na poziomie regionów poprzez ograniczenie roli wojewody i przekazanie władzy samorządom województw, pozostawienie dochodów z podatków PIT i CIT na poziomie samorządów, pozostawienie do decyzji samorządów ustalenia wysokości kwoty wolnej od podatku oraz przekazanie samorządom większej ilości zadań, które dotychczas realizowane są na poziomie centralnym z zapewnieniem ich odpowiedniego finansowania. Ponadto KO formułuje postulat wprowadzenia bezpośredniego wyboru starostów, zwiększenia roli referendów lokalnych (ta procedura ma obejmować np. najważniejsze przedsięwzięcia inwestycyjne) czy „wtórną decentralizację” oznaczającą przekazanie części zadań realizowanych na poziomie samorządowym na organizacje pozarządowe: (KO) „Organizacje obywatelskie (pozarządowe) staną się ważnym partnerem samorządów. Przekażemy im wykonywanie części zadań, za które odpowiadają samorzady – z obszaru edukacji, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, kultury czy sportu. Samorząd wybierze partnerów do realizacji tych zadań w trybie konkursowym”.

Z kolei PSL w rozdziale programu zatytułowanym: „CEL 1. Przywrócenie prawdziwej samorządności” proponuje podobnie jak KO ograniczenie roli wojewody: „Gospodarzem regionu powinien być samorząd wojewódzki, współpracujący z samorządem powiatowym i gminnym. Urzędy wojewódzkie jako organy władzy państwowej powinny odpowiadać wyłącznie za sprawy bezpieczeństwa”. Ponadto

w programie ludowców znajdują się postulaty przekształcenia Senatu w Izbę Samorządową reprezentującą samorząd terytorialny, gospodarczy, zawodowy i organizacje pozarządowe, gdzie senatorowie pełnią swoje funkcje społecznie; wzmocnienie roli sołtysów, rad sołeckich i osiedlowych; dekoncentrację administracji publicznej poprzez rozproszenie instytucji państwowych w różnych miastach oraz wpisanie powiatów do konstytucji, co pokazuje zwrot w stosunku do postawy PSL z lat 90.

Konkludując, w przeciwieństwie do PiS zarówno KO, jak i PSL akcentują w swoich programach konieczność dalszej decentralizacji, wysuwając jednocześnie konkretne projekty w tym zakresie.

Podsumowanie

Jerzy Stępień, wspominając początki prac nad reformą samorządową, przyznał, że była ona jedyną reformą w całości zaprojektowaną i wdrożoną przez obóz „Solidarności”. Przygotowując ją, trzeba było jednocześnie na nowo zdefiniować, czym jest państwo („Samorządna Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej 1989 roku” 2014). Jak zostało zaprezentowane w powyższej analizie pomiędzy polskimi partiami politycznymi nadal trwa próba zdefiniowania miejsca Polski na osi centralizacja–decentralizacja. Niezależnie od przedstawianych przez nie koncepcji należy zauważyć, że o sukcesie projektu samorządowego świadczą dziś nie tylko wyniki w zakresie realizacji projektów inwestycyjnych, ale również jego społeczny odbiór. Według badań CBOS przeprowadzonych w lutym 2018 r. Polacy przypisują wyborom samorządowym większe znaczenie niż wyborom parlamentarnym, prezydenckim czy do Parlamentu Europejskiego („Wybory samorządowe – znacznie, gotowość uczestnictwa oraz zainteresowanie decyzjami władz publicznych” 2018: 1–2). Ponad 25 lat funkcjonowania samorządu gminnego oraz prawie 20 lat powiatowego i wojewódzkiego rodzi jednak pytania o dalszy model realizacji zasady decentralizacji w Polsce. Jednym z obszarów debaty na ten temat stała się samorządowa kampania wyborcza w 2018 r. Wyniki przeprowadzonej analizy pokazały, że wszystkie badane komitety wyborcze odniosły się w swoich programach do roli samorządu w polskim systemie politycznym. PiS, KO jako koalicja oraz PSL wspólnie podkreślają, że samorząd jest przestrzenią realizacji demokracji i społecznego zaangażowania, przy czym PiS wyraźnie zaznacza, że dotychczasowa działalność samorządów nie do końca wydobywała ten potencjał przez wielość zachowań patologicznych takich jak korupcja czy nepotyzm. W programie PiS podkreślany jest wielokrotnie postulat rozbicia lokalnych układów, których aktorami są tzw. urzędnicy na telefon. Pomimo podkreślania roli samorządu dla rozwoju demokracji, stanowisko PiS wobec jego dotychczasowej działalności w badanym programie wyborczym zostaje zaprezentowane w bardziej negatywny sposób. Dodatkowym potwierdzeniem takiej postawy jest także argumentacja używana przez polityków partii przy okazji prac nad wprowadzeniem zasady dwukadencyjności w wyborach na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W jednym z wywiadów prezes PiS Jarosław Kaczyński stwierdził: „Chodzi właśnie o to, że to wszystko, co jest często źródłem niedobrych zjawisk, a nawet patologii w samorządach, zostało jednym

ruchem zlikwidowane” („Jarosław Kaczyński o dwukadencyjności w samorządach: nie chcemy nikogo dyskryminować” 2017).

Badane ugrupowania różnicuje znacząco wizja dalszej decentralizacji administracji publicznej. O ile PiS wskazuje na konieczność ścisłej współpracy samorządu z rządem przy realizacji polityk publicznych, o tyle PSL i KO wpisują się w nurt związany z postulowaniem zwiększania zakresu decentralizowanych kompetencji kosztem władzy centralnej. Szczególnie w programie KO wybrzmiewają postulaty nawiązujące do koncepcji *państwa minimum*, którego kompetencje są istotnie zredukowane na rzecz zdecentralizowanych struktur, za czym przemawia choćby postulat istotnego ograniczenia roli wojewody na rzecz samorządu województwa. Przeprowadzona analiza potwierdziła więc założone przyjęte hipotezy badawcze.

Wobec zaprezentowanych w analizie rozbieżności w stosunku do zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce warto na bieżąco analizować zarówno komunikaty aktorów politycznych w tym zakresie, jak i faktycznie podejmowane przez nich działania.

Bibliografia

- „Jarosław Kaczyński o dwukadencyjności w samorządach: nie chcemy nikogo dyskryminować”. Wpolityce.pl 23.01.2017. [20.11.2018] <https://wpolityce.pl/polityka/324558-jaroslaw-kaczynski-o-dwukadencyjnosci-w-samorzadach-nie-chodzi-o-to-by-kogos-dyskryminowac>.
- „Marszałek z PO oskarża wojewodę z PiS o zawłaszczanie świąt”. Interia.pl. 6.09.2016. [20.11.2018] <https://fakty.interia.pl/malopolskie/news-dp-marszalek-z-po-oskarza-wojewode-z-pis-o-zawlaszczanie-swi,nId,2263660>.
- „Samorządna Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej 1989 roku”. Senat.gov.pl. 2014. [20.11.2018] <https://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art,6735,konferencja-samorzadna-rzeczpospolita-w-koncepcjach-transformacji-ustrojowej-1989-roku.html>.
- „Wybory samorządowe – znacznie, gotowość uczestnictwa oraz zainteresowanie decyzjami władz publicznych”. 2018. *Komunikat z badań CBOS 23/2018*. [15.11.2018] https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_023_18.PDF.
- Bukowski Zbigniew, Tomasz Jędrzejewski, Piotr Rączka. 2005. *Ustrój samorządu terytorialnego*. Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Flejterski Stanisław, Magdalena Ziolo. 2008. „Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny”. *Studia Regionalne i Lokalne* 3(33) : 76–94.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Lipowicz Irena. 2009. „Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990–1998 w świetle współczesnych wyzwań wobec administracji publicznej”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2 : 143–160.
- Piasecki Andrzej Krzysztof. 2009. *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Radomski Grzegorz. 2017. *Spory o samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

- Regulski Jerzy. 2010. „Samorząd a model państwa”. *Infos* 10(80) : 1–4. [20.11.2018] http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/181E1B9DE2353B6AC1257-72100466009/%24File/infos_80.pdf.
- Samorządowy program wyborczy KO *Deklaracja samorządowa Koalicji Obywatelskiej*. [15.11.2018] <https://www.platforma.org/>.
- Samorządowy program wyborczy PiS *Dobra zmiana w samorządzie*. [15.11.2018] <http://wybierzpis.org.pl/>.
- Samorządowy program wyborczy PSL *Rzeczpospolita samorządowa. Program wyborczy ludowców na wybory samorządowe 2018*. [15.11.2018] <https://www.psl.pl/program/>.
- Stępień Jerzy. 2015. „W poszukiwaniu współczesnego kształtu samorządu terytorialnego”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 3 : 47–63.
- Tusk Donald. 1995. „Bunt prowincji”. *Przegląd Polityczny* 29 : 54–55.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267.

More self-government or state? Analysis of the election programs of Polish political parties

Abstract

The restitution of self-government in Poland is considered to be one of the key foundations of the political transformation. In recent years, and in particular during the local election campaign in autumn 2018, we could observe the clash of various concepts related to the assessment of the current territorial self-government activity. Their authors were, on the one hand, the Law and Justice party ruling in Poland since 2015 (within the United Right), and on the other, opposition groups, in particular the Civic Platform, Modern Party and Polish People's Party. Therefore, the given article compares the views presented by the above-mentioned political parties regarding the evaluation of the current activity of self-governments and the vision of their further role in the Polish political system. For this purpose, a qualitative analysis of the content of their electoral programs prepared for the local elections in autumn 2018 was carried out.

Key words: self government, decentralization, content analysis political parties